

## 日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

著者	平塚 眞樹
雑誌名	社会労働研究
巻	39
号	2-3
ページ	420-395
発行年	1992-11
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/00018647">http://hdl.handle.net/10114/00018647</a>

- 43) 東京市社会局『東京市幼少年保護所に於ける保護児童状況』, 1924, による
- 44) 『第4回東京市社会局年報』(1923年度の統計), 1925, 65頁。
- 45) 牧賢一「東京に於ける少年職業指導の実際と資料に就いて」『社会事業』, 13巻1号, 1929, 4, 51頁, 牧は当時『社会事業』誌の編集部
- 46) 前掲『本府に於けるフィールド・ワークとしての児童保護事業』, 48頁
- 47) 正確に言えば, 児童保護制度の枠内での保護を要しない子ども, 「普通児童」保護に措置すべき子ども, 「特殊児童」保護に措置すべき子ども, への分類といえる。
- 48) 『東京府社会事業協会報』, 32号, 1927, 7, 117-118頁。  
前者の作成者は「内務省衛生局 南崎技師」「東京市社会局 広瀬博士」, 後者の作成者は「生江孝之, 倉橋惣三, 原泰一」とされている。
- 49) 『第1回児童保護事業会議報告書』1926, 42頁, 東京からの発言
- 50) 原泰一『社会事業』「不良少年に対する諸家の意見」の項, 11巻6号, 1927, 5。
- 51) 前掲『本府に於けるフィールド・ワークとしての児童保護事業』, 39頁。
- 52) 前掲『本府に於ける児童保護事業』, 516頁。
- 53) 『社会事業』, 5巻9号, 1921, 83頁。
- 54) 前掲『第1回全国児童保護事業会議報告書』, 71頁。
- 55) 同上書, 53-54頁, 尚, 東京府の特殊小学校長の協議員が提案説明を行っている。
- 56) 前掲『社会事業』, 5巻9号, 95頁。
- 57) 前掲『第1回全国児童保護事業会議報告書』, 46頁, 兵庫県の協議員の発言。
- 58) 同上書, 47-48頁。
- 59) 東京市役所『昭和7年3月東京市社会事業要覧』, 1932, 101頁。
- 60) 前掲『第1回全国児童保護事業会議報告書』, 49頁。

23) 『人道』154号, 1918, 1, 15, 14頁。

同年に行われた東京府内の感化院長会議の開催報告記事から

24) 感化院長協議会編『第1回全国感化院長協議会速記録』, 1911,

児童問題史研究会編『日本児童問題文献選集』24巻, 1984所収。

25) 前掲『感化事業回顧30年』, 102-105頁。

26) 菊地俊諦「不良児教育の実際について」『社会事業』, 14巻8号,  
1930, 11, 37頁。

27) 同上, 38-40頁。

28) 「感化法施行30周年記念座談会」『社会事業』, 14巻1号,  
1930, 4, 129頁。

29) 東京市社会局『第5回東京市社会局年報』, 1924年度版, 49頁。

30) 東京市役所『東京市幼少年保護所要覧』, 1926, 3頁。

31) 東京市役所『東京市幼少年保護所要覧』, 1929, 6-9頁。

32) 同上書, 7頁。

33) 東京府児童保護員『本府に於けるフィールド・ワークとしての児童  
保護事業』, 1926, 1頁。

34) 同上書, 5-6頁。

35) 同上書, 7頁。

36) 同上書, 11頁。

37) 内務省の概説では児童保護事業を「特殊児童」対象のそれと「普通児童」対象のそれとに分類している。(内務省社会局『児童保護事業の概況』, 1927, 2頁)ただし, 「普通児童」保護事業に該当する「産院」「保育所」などはいずれも「保護にかける」環境にある子ども, 具体的には家族内部で子どもの養育を背負い切れない階層の子どもを対象に設定しているのであり, その意味では「普通」の環境ではない。ここでの「普通」の意味はあくまでも子ども自身がとりあえず現在「異常」ではない, ことにある。

38) 前掲『児童保護事業の概況』, 42頁。

39) 前掲『児童保護事業の概況』, 2頁。

40) 豊原又男「少年少女と職業指導」『東京府社会事業協会報』, 28号,  
1926, 6, 52頁。

41) 中原啓造「乳幼児愛護施設に就いて」『東京府社会事業協会報』, 37号,  
1928, 56頁。

42) 東京府児童保護員『児童状況調査(意見書)』, 1921。

社会福祉調査研究会『戦前期社会事業資料集成』, 1990所収, 460頁。

- 10) 守屋栄夫「大正 14 年の児童保護事業」『社会事業』, 9 卷 12 号, 1926, 3, 23 頁。
- 当時, 守屋は, 社会局社会部長の職にあった。なお, 『社会事業』の同号は, 児童保護の特集号であり, 同年 12 月に開催される第 1 回全国児童保護事業会議の場での参考資料とするべく編集されていたことが, 同会議報告書の記述からうかがえる。
- 11) 守屋栄夫「社会事業家の精神」, 中央社会事業協会『児童保護』所収, 1927, 12 頁。
- 同書は, 感化教育会の主催で 1927 年 7 月に開催された第 1 回児童保護講習会の講義の収録である。
- 12) 富田愛次郎「児童保護法の制定に直面して」『社会事業』, 9 卷 12 号, 1926, 3, 28 頁。
- 当時, 富田は, 社会局保護課長の職にあった。
- 13) 山崎巖「児童保護一斑」中央社会事業協会『児童保護』所収, 1927, 66 頁。
- 当時, 山崎は, 社会局事務官の職にあった。
- 14) 東京府社会課『本府に於ける児童保護事業-第 2 部 長期欠席児童の部-』, 1929 刊, 社会福祉研究会編『戦前期社会事業資料集成』第 5 卷, 1990 所収, 482 頁。
- 15) 前掲『人道』118 号, 2 頁, 同 119 号, 11 頁。
- 16) 富田 前掲, 29 頁。
- 17) 山崎 前掲, 67 頁。
- 18) 前掲『本府における児童保護事業』, 483 頁。
- 19) 菊地俊諦「国立感化院について」内務省社会局『不良児童に関する報告』, 1930 (ただし 26 年の報告の収録), 30 頁。
- 20) 田中太郎「東京市の感化救済事業」『人道』, 115 号, 1914, 11, 15, 5 - 6 頁。
- 21) 菊地 前掲, 41 頁。
- 22) 内務省社会局編『感化事業回顧 30 年』, 1930, 103 - 108 頁。それによれば・第 6 回 (1992 年) 協議会で, 内務省側から「児童鑑別に関して現に実施しつつある方法如何」の問題を提出・第 7 回 (1925 年) 協議会で, 入院者の一時保護, 調査や, 院生に対する調査方法, 院内での職業教育設備の如何, などの協議事項が提出, 講演で「反社会児童の分類」・第 8 回 (1929 年) 協議会で, 鑑別所設置普及徹底が, 強調された意見のひとつに, 講演では「異常児童の個性鑑別法」との記録が見られる。

日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)  
とをせまったことになる。ここでは教育―保護は別個の領域としてではなく、統合的（教育制度は保護制度の一環として、保護制度は教育制度の一環として）に理解されていたわけである。

「特殊児童」教育が教育制度の中に位置付けられることによって、教育制度全体が新たな機能を担うことになる。一つにはいわゆる「普通児童」もまた、「保護」の対象とみなされることになる、ということ。もうひとつは、義務教育制度が前章でみた「最低基準」として意味づけられたこと。教育制度の内と外ではなく、その内部で子どもを分類することが求められ、既存の学校制度及び新たに設置された「特殊教育制度」がそのための機関として位置付けられたこと、である。（未完）

—註—

- 1) 例えば、牧証名『学校と子どもの人権』1984, 同『教育権と教育の自由』1990 など
- 2) 例えば、『高校生活指導』113号, 1992, 夏号 における「子どもの権利条約と教育自治」(堀尾輝久, 竹内常一) 対談など
- 3) 古川孝順は, 1886-1920 までを「児童救済期」, 1920-47 までを「児童保護期」, 1947-を「児童福祉期」と時期区分し, 「児童保護と従前の児童救済との相違は, 前者が社会的・国家的な計画・監督のもとにおかれたことにある。…そして, このような形態が成立する根拠は, 従来からの児童救済が明瞭に社会問題(としての児童問題)対策として把握され, 位置付けられたことに求められる。」(佐藤進編『児童問題講座』第3巻, 『児童の権利』1975, 47頁) としている。
- 4) 吉田久一『現代社会事業史研究』1990, 60頁。
- 5) 古川孝順『子どもの権利』1982, 244頁。
- 6) 同上書, 246-7頁。
- 7) なお, 本稿の問題関心については, 小玉亮子・平塚眞樹・別役厚子「日本における子どもの「保護」の制度化過程―1920年代の法・政策・実践から―」(日本教育学会第51回大会発表レジュメ 1992, 8) 参照。本稿自体, 本発表準備過程での共同討議に負うところが大きい。
- 8) 生江孝之「児童保護の根本概念」『社会事業』, 6巻11号, 1923, 2。
- 9) 『人道』118号, 1915, 2, 14, 2頁。同119号, 1915, 3, 15, 10頁。  
(執筆は いずれも当時家庭学校の教師であった小瀧高恒とみられる)

の必要があります<sup>(57)</sup>。」

あるいは、「精神検査ノ結果低能児ナリト鑑別セラレタル者ハ命令ヲ以テ之ヲ特殊教育所ニ収容スルコト」（神奈川）と、固有の特別教育機関の設置を求める意見と、

「殊に入学の際智能低き者を厳に鑑別すべきでせう。」（東京）、「各府県ニ精神鑑別所ヲ設置スルコト」（神奈川）、「国立県立性能鑑別所ノ設置」（静岡）<sup>(58)</sup>と、そのための鑑別機関の設置を求める意見があいついでいた。

実際に、東京市内では1922年に、小学校内に「学力遅滞児劣等児及低能児に対する特殊教育として」、「補助学級」が設置される。東京市では制度の運用に関して、「学力、知能検査等の方法により其の発達し得べき知能の限界を定め、個別的に夫々に適応したる教授を施している。」と概説している<sup>(59)</sup>。

また、全国児童保護事業会議の場では、東京市視学の協議員が

「父兄は比較的理解を持ち児童も個性に対応されているので実に快活になります。6学年を了えた者は小学校卒業を認定して居りますが、学力遅滞児は境遇の変化によって相当の能力を有する者となります。」<sup>(60)</sup>

と実施の状況を報告している。

児童保護の論理からすると、教育制度の内部は、子どもの個体的差異（当面は低能であるか否か）に応じて分化していることが望ましかったわけである。

#### （４）児童保護制度の一環としての教育制度

以上に見てきたことをまとめるならば、教育制度に教育対象としてのある種の「適格者性」の水準を設け、それからはずれたいわゆる「特殊児童」については、教育機関以外の他の児童救済機関に引き渡すという従来の教育—保護の関係図式に対して、「特殊児童」いわゆる「保護を必要とする」とされてきた児童を最も手厚い教育の対象に位置付けるこ

日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)  
ない方針を採っております。然し事情によってはやむを得ず之を認め  
ていると述べたり、無籍児の就学徹底に関して「之は法律を以てする問  
題ではないと考えます。保護者各自の責任に待ち、其の不心得を悟すや  
うに心掛けたい<sup>(55)</sup>」と述べるなど、従来からの就学奨励の単なる強化  
によって問題の解決を図ろうとしている。ここには暗に義務教育を受け  
る「適格者性」が前提されている。これに対して児童保護事業関係者は  
「背景が不良であればある程一層教育的でなければならぬ」との認識に  
現れているように、教育制度の中で「適格者性」がないとみなされてき  
た子どもこそが義務教育の必要性が高いと見ているのである。ここにも  
義務教育制度に関する理解の転換が意識されている。

### (3) 学校制度における分類処遇

先の第6回全国社会事業大会協議会では、石川県からは「全国各地方  
に国庫又は地方費を以て児童鑑別所並びに低能児学校を設立せられんこ  
とをその筋へ建議すること」が議題として提出されている。ここでは増  
加しつつある「不良少年浮浪児童」の多くが「低能、白痴に起因する所  
少なからざる」とし、更に「かつこれらの児童にして普通の如く小学校  
に就学するものあるが如き、自他共に多大の不利害悪を醸し出す」であ  
るとか、「これ（低能児学校）が実施に際しては特殊専門の技能者を要  
し、かつ設備に於ても少なからざる経費を要すべきものなり。之れ国費  
又は地方費を以て設立させられんことを希望する所以なり<sup>(56)</sup>」。

とされ、この建議はその後若干の語句の修正を経て可決されている。

全国児童保護事業会議では第2部会の議題の一つに「精神薄弱児童保  
護教養に関する件」が据えられ、彼らに対する保護方法が議論されたが、  
そこでも

「斯うした子供の多くは1・2学年にして発見され、子供も就学を厭  
ひ、また他の児童に迷惑になる点から中途退学となるのであります。故  
に先づ彼らを保護するには必ず特別学級の編制を必要とします。而して  
熱心な智識のすぐれた教師を選んで、充分な施設の下に特別教育をなす

東京府児童保護員の調査報告では、不良化予防・矯正のための実践的な取組として、

「児童の教育程度を詳細に研究し、尚其の就学中に於ける児童の成績経過を調査する事は児童不良化に関する主原因の一つを索むる上から重要な意味を有する。……吾々はこの教育程度を研究する事によりて予防的保護は少なくとも学校の長期欠席の始まった時期に於て着手しなければならぬと云ふことが明らかになる<sup>(51)</sup>」

と、学校における「長期欠席」児童への着目と、彼らに対する特別の保護の必要性を指摘している。その後のより詳細な長期欠席児童に対する調査の報告では

「学校当事者は当面の責任者なるを以て、家庭と学校との連絡に付いては常に密接なる関係を保ち、児童の欠席に対しては速やかに其の理由を調査し、これが対策を講じなければならぬ。」とされている<sup>(52)</sup>。

また、体系的な取り組みとしては、第6回全国社会事業大会（1921年）の協議会で、「細民児童の義務教育を徹底的に励行せしむる方法如何」との議案が東京府から提出され

「学齢児童に就学の猶予を与えられてあることがひとつの抜け道であって、又不就学の原因である。それであるからこれを防ぐには、その抜け道であるところの猶予を撤廃して貫って、そして必ず就学しなければならぬということにして……義務教育を徹底せしむることにした<sup>(53)</sup>」

として、小学校令33条規定の撤廃が論議にのぼっている。

その後の第1回全国児童保護事業会議では、第3部会の議案「学齢児童就学保護の徹底に関する件」に関して、協議に基づいて、小学校令33条3項の「貧窮」を理由とした就学免除規定の撤廃などが建議として可決された<sup>(54)</sup>。

同会議の協議の中で、文部省を代表して参加していた「菊地」氏は、「現在当局は斯種（貧困を理由とした一引用者）不就学は成可く許可し



## 4 章 児童保護制度による教育制度の再定義

児童保護制度は以上に見てきたような子どもに対するそれ以前とは異なる関与の論理をもっていたが、こうした制度の成立は、教育制度にとってどのような意味を持つものであったのだろうか、以下に、児童保護制度論の中での教育制度への言及を抽出してみる。

### (1) 不良化防止・矯正機関としての学校観

まず指摘できるのは、学校における「不良児」の処遇問題である。第1回全国児童保護事業会議（1927年）では、第2部会で「不良児童保護の普及徹底に関する件」が議案となっているが、ここでは

「不良児に対して最も要求すべきは教育者の徹底であって、……従来の如く不良児の発生を教育の終わりであるかのやうな観念を除き、進んで教育の一手段として一層の注意を払うやうに致したい<sup>(49)</sup>。」

との発言の他、不良児の早期発見には学校が第一の責任を負う事、不良児保護員としては小学校教員が望ましいなどの発言があった。又、ほかの場でも

「学校関係者が、今日の如く不良少年を目の敵にして、之を放逐して自らを清くする事ばかりに心がけずに、警察に指摘せらるる前に、自ら能く在校生の操行調査を行い、若し多少にても不良化の傾向ある者に対しては、特に指導を付し、家庭と相呼応して之を指導」「その為には指導教師（訪問教師）の如き制を設くる必要がある<sup>(50)</sup>。」

との発言もある。総じて、不良児を教育対象から排除してきた従来の学校に対して、むしろ不良児にこそ特別の保護を行うことを求めていた。この点は、教育制度形成過程の意図はともかくとして、少なくとも児童保護事業関係者の側から見ると、従来の「学校観」の転換を迫るものであった。

### (2) 義務教育制度の徹底

第二に指摘できるのは、義務教育制度の徹底を求める論である。

感じ、その要求の満たされ得ないが為に限りなき矛盾を感じる<sup>(46)</sup>。」

と悩みをのべるように、「分類」を詳細に行うことは、より多様な保護機関の設置を必要とし、その結果分類の選択肢は更に細分化されていくことになる。

子どもは、保護の効果を上げるために、統一的な審査のもとに「分類」される対象となったことになる。

#### (4) 標準化

第4に、「標準」「基準」の論理をあげておくことにする。感化事業から児童保護制度への展開は、「不良児童」という限定された子どもへの関与から、「不良化を防ぐ」名目での「普通児童」を加えた子ども一般への関与へと、対象の拡大を意味した。子どもは須く保護の対象とみなされる。がそのことで同時に、児童保護員あるいは幼少年保護所の職員は子どもの個別性に則して、子どもを「普通」と「特殊」に再編成する必要に迫られることになったのである<sup>(47)</sup>。その際には、分類一般とは相対的に別に、保護必要性の境界点ともいえる「基準」が設定されていることが前提となる。

この点についての詳細は、現在十分に把握していない。ただし、1926年に開催された第1回全国児童保護事業会議での決定に基づき、次年に「第1回乳幼児愛護デー」が開催された際には、「乳幼児保育の最低標準」と「妊産婦乳幼児保護の社会施設の最低標準」が作定されている<sup>(46)</sup>。届けを出すこと、健康相談を受けること、食べ物、栄養、入浴、睡眠、衣服、玩具、運動などへの留意、などが盛り込まれている。

以上から、児童保護制度において、子どもは、個別に科学的に診断され、設定された基準に照らし、その個体差に応じて分類される「対象」として規定されたことになる。このことは同時に、一連の作業を行う多様な保護の専門職の出現を意味するものでもあった。

## 日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

一方、同時期東京市中央職業紹介所内の少年相談部でも「科学的方法を以て少年の性能を診査」するために、「予算市会の承認を得て」1923年にドイツ・アメリカの各社から「性能診査機械」を購入し、それを帝国大学心理学教室に一時保管を託したと報告されている<sup>(44)</sup>。児童相談所が各種の心理・健康検査を実施した事は言うまでもないだろう。

その「科学性」の水準についてはともかく、心理学・社会学・精神病理学といった諸科学は、子どもの処遇の合理性を担保していくうえで、積極的な位置を占めるようになっていく。また、「科学的」な処遇とは「統一的な」処遇であることを意味する。種々の検査はどの職員によっても、その子どもに対しても同一の規格に基づいて行なわれるようになり、個々の子どもの「教育課題」は、誰の目にも明示的になる。

### (3) 分類

ただし、第3に指摘できるのは、この「個別性」「科学性」の処遇原理が常に「分類」という具体的処遇を伴っていったことである。むしろ「個別的」「科学的」な子どもへの接近が、「分類」に基礎を与え、その合理性・正当性を確保することになる。

感化事業における「鑑別」、「幼少年保護所」「児童保護員」制度における子どもの送致先の決定は、いずれも「分類」である。

児童相談所は、対象にする子どもは異なるものの、幼少年保護所などと同様、個々の子どもに適した保護機関、あるいは保護方法を紹介、指導することが職員の業務であり、この措置は、子どもを保護処遇のバリエーションのもとに分類することになった。職業指導機関も「少年の個性に適応する職業を選択補導」「『適材を適所に』之こそ少年職業指導の唯一の目的であり使命である<sup>(45)</sup>」との指摘にあるように、指導の目的は職業のバリエーションのもとに子どもを分類することにあった。

また、児童保護員が

「各種の方面から個別的に児童の観察を行ひ、可及的十全なる研究を遂げるのであるが、その研究を詳細にすればする程各種の施設の必要を

感化事業の中から、従来「不良児童」として一括されていた「不良性」が極めて多義的である、との認識が生まれてきたことは先に示した。「幼少年保護所」「児童保護員」制度でも、児童保護員の場合は「保護の個別化」を主旨としていることに明示的であり、幼少年保護所の場合にも、一人一人を「診査」するとの業務自体から、子ども、あるいは児童問題の「個別性」認識が前提とされていたことがわかる。

その点、「児童相談所」「職業相談所」も同様である。東京府少年職業相談所長は「職業指導の前提」として「児童個人の素質、成功、知能などを熟知」することをあげており<sup>(40)</sup> 実際に東京市の少年相談部では、当初から「性能検査」「メンタルテスト」の個別的調査の実施を業務の中心としていた。又、健康訪問員制度では「一定のカード」によって「乳幼児の台帳」を作成し、これを手に巡回訪問するとされており、「児童相談所」でも又「健康相談票」によって来所児童の状況は個別に把握することになっていた<sup>(41)</sup>。

「不良性の差異」としての「個別性」をこえて、子ども一般が「個性」、「個別性」をもった存在としてみなされ、扱われることになる。

## （２）科学性

第２の論理は処遇の「科学性」である。

先に見たように感化事業の現場では「科学的処遇」が事業内在的に、すなわち「不良」は科学的処遇によれば感化可能な場合もありうるとの「不良」分析の展開の中で、必要とされ初めていた。また児童保護員は、

「保護が事既に起って容易に正常に復し難きに至って初めて発動すると云う如きは最早今日科学的の考え方をする者の是認すべからざることである。乍然プレベンションの方に力を入れねばならぬ<sup>(42)</sup>。」

と述べているように、「科学性」を制度の前提的な基本要素であると自覚していた。

又、幼少年保護所では、収容児童に対する「診査」項目に、「知能検査」「健康診断」「精神」鑑定などが含まれている<sup>(43)</sup>。

### 3 章 児童保護制度における子ども処遇の論理

さて、上に見た2つの制度のなかに現れている子ども処遇の論理をどのようにみることができるだろうか。以下では、素描的ではあるが、それを4点に整理し、それらの論理が感化事業から「不良児防止」の制度に継受され、更にいわゆる「普通児童<sup>(37)</sup>」を対象とした児童保護制度の論理ともなることを示してみたい。

なお、「普通児童」を対象とした児童保護制度については、ここでは少年職業相談指導制度及び、妊産婦乳幼児相談制度、を事例に言及するにとどまっている。

両制度が当初、不良児対策事業の展開という性格を伴って組織された事情は、例えば「少年が自己の身体個性能力趣味等に就いて何等考ふる所なく漫然就職する結果頻々として職業を転換し遂には失業に陥り生活難を惹起し社会不安の問題を醸生せしむるばかりでなく産業増進の障害を来す事も少なくない<sup>(38)</sup>」

「健全な児童を養育するには先ず胎児の母である妊産婦の保護より始めねばならぬ。もしその保護宜しきを得なかったならば或は乳幼児死亡の原因となり或は児童の発育に非常な悪影響を及ぼす事になる<sup>(39)</sup>」などから知ることができる。

東京に則しては、1922年には「乳幼児の居る家庭を巡回訪問」する健康訪問員制度が東京府社会課で開始され、東京市「児童相談所」は1923年に、市営の「産院」は1924年に設置される。また、1921年には中央職業紹介所内に少年相談部が設置され、これが24年には東京市少年職業相談所として分離、1925年には東京府社会事業協会による少年職業相談所も設置される。

#### (1) 個別性

「児童保護」のひとつの論理は「個別化」「個別性」と見ることができる。

であるが、それは、以下のような児童鑑別委員会の限界を補うためであったという。

限界とは、第一には、「児童の有する問題の社会的意義を考察するにたる所の各種の材料を得ることが困難」な点、第二には、「児童家庭の整理」「(児童の) 保護教養につきて家庭なり又保護者なりの相談相手とならなければならぬ」のだが「其れが果して実行し得たか否か……と云ふようなその後の経過を知ること」ができない点、第三には、鑑別委員会が扱う子どもは不良性が極めて明白な場合に限られ、「予防的方法を以て此の種事業の本質であるとするならば」「多少なりとも異常状態を認めた時に相当の保護方法を講ずるのでなければならぬ」のにこれができない点<sup>(34)</sup>、に求められている。

つまり児童保護員制度は、児童鑑別委員会がもたなかったいくつかの機能、一鑑別の合理性、家庭に対する継続的指導、より早期の保護—を予定して発足したことになる。

具体的な業務は、まずは個別調査を経て対象児童の保護方法を決定すること。保護方法には、「感化院入院、訪問保護、養育院入院、審判所移牒、帰国、病院入院、その他」があった。このうち、訪問保護に決定した場合には、その後定期的に「之を督励して就学せしめ或は職業につかしめ或は家庭に於ける取扱方法を指導してゆく」ことになる<sup>(35)</sup>。

さらに、1922年からは「「プレベンチーブ・ワーク」の本領として「健康訪問事業」を開始し、後にこの事業が東京府社会事業協会の事業となった後も「連絡を密にし、ここより生ずる要保護児童の取扱いに努力」しているという。そして、「最初は兎に角児童不良化予防の事業として始まり種々分化したのであるがこの発生的意味は漸次挙揚せられて今日では夫々独特の意義を以て存在している<sup>(36)</sup>」として、乳幼児保護、労働児童保護、精神薄弱児保護などの広範な児童保護制度が同制度からの分化として展開したと位置付けている。

日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

(ハ) 其の他の児童は、これを長期の収容保護所に移牒して院内保護を継続することとす<sup>(31)</sup>。」

とある。個別的調査に基づいて、「家庭への引き渡し」「篤志家庭への委託」「長期収容所への移管」などの送致先の判定を行ったのである。1918年からは東京府で新たに設置された児童鑑別委員(後述)がこの鑑別業務を担当している。

社会局への移管に際してひとたび保護対象の子どもは拡大したのであるが、その後も

「本所より積極的要保護児童の所在を調査発見せることは殆ど稀なる状態なりき。然れども斯ては児童の予防的保護の趣旨を徹底すること困難なるを以て、最近に於ては……出張所を設け、……移動出張所を付設して、其の地区に於ける児童状況を常時調査し、各種児童保護施設との連絡を一層緊密にして、積極的発見の方法を講ぜんとす。」と<sup>(32)</sup>、1929年の報告にあるように、「不良児童」だけでなく、子ども一般の調査の中から要保護児童の発見を試みる方向へと業務を展開している。

## ②児童保護員制度

第二にとりあげる児童保護員は「不良児童、浮浪児童と長期欠席児童の個別保護を目的」とした制度である。当初は、東京府児童鑑別委員会として1917年に発足した。発足の主旨については

「児童保護の方面においては漸次院内保護より院外保護に移り、各個児童の問題を各個児童自身の問題として考慮し、苟くも抽象的思惟の上にあられたるものとして取扱ってはならないと云ふやうに考えられるに至った。この傾向の具体的にあらわれたものとして、児童保護に関する社会的個別的診査及び保護の事業を挙げることができる。本府の児童保護員の事業は実にこの児童問題の個別化従ってはその保護の個別化と云ふことを主旨とした事業である。<sup>(33)</sup>」

とあり、保護の個別化のため設置された制度であると紹介されている。

その後、1923年に改めて「児童保護員」制度として再編成されるの

は適當の雇用主に紹介する等特別の方法を講じて良好の結果を得たりしを以て」「浮浪児及不良化せんとする虞ある児童の一時的保護機関<sup>(29)</sup>」と紹介されており、1913年に当初は「東京市職業紹介所児童相談部」として、紹介所にやって来る不良・浮浪少年の保護を業務として発足した。

その後、1921年に社会局救護課に移管され、「求職せる少年の保護なる制限を脱し、広く幼少年者中社会的保護を要する児童の保護を行うべきものとなり<sup>(30)</sup>」幼少年保護所と改称される。

業務内容については、「満8歳以上18歳未満の児童にして市内外を浮浪徘徊し、あるいは適當の保護者なき児童の保護及び之が予防を主旨」とされ、具体的には、

「1、要保護児童の早期発見、(個別的)診査、及び(家庭や保護者への)教養方法の指導

1、児童の收容保護及び訓練(職業的訓練、生活の全体を指導)

1、終局保護法の実施及びこれが経過の観察保護」

の3点があげられている。特に第3点目の「処置方法」の決定については、

「一、收容保護を必要とせざる児童に関しては家庭若しくは其の他の保護者に対し取り扱ひの方法を示し、……随時訪問保護を行ひて其の経過に注意す。

一、收容せる児童に関して

(イ) 地方に帰還せしむるを適當とする場合は扶養義務者又は保護者に対し将来の取扱方法を示して之を引き渡し、文書を以て事後の経過を報告せしむ。

(ロ) 適當なる引渡者なき児童に関しては本所の趣旨を理解し、本所と同一方針の許に児童将来の教養保護を引受くる篤志者に委託し職業上の実地訓練をなさしめ随時委託後の状況を調査して事後の経過に注意す。



日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

日も早く斯の如き混乱を脱却して、明確にその拠る所を定めんことを切望す<sup>(27)</sup>」

とあるように、鑑別・分類、標準化・統一化の根拠として位置付けられている。

もちろん、関係者の必要性とは裏腹に、各地方における鑑別機関や感化院に準ずる機関の設置が容易に進まないことは、1930年に行われた座談会で

「個人で熱心にやっているのは別として地方では地方費でそんな面倒なことはできないといっている加減にしてあるやうです。……又実際各府県で低能児保護の設備をするのはエクスペンシブですから国庫でやったらと思っています<sup>(28)</sup>。」

との関係者の発言からもうかがえる。

ただし少なくとも同時期、感化事業の関係者の中では、従来にない新たな不良児処遇の原理—個別性、科学性—と、処遇の方法—個別調査、分類、標準化—を志向せざるをえない実践的な課題に直面していたとはいえるだろう。

## (2)「特殊児童」処遇制度の再編成—東京の場合

前節最後にみたように、感化事業関係者の要望は狭義感化事業の展開としては必ずしも容易に実現しない。しかし20年代における児童保護制度の形成は、以下にみるように、感化事業関係者の課題を引きうける格好で展開するのである。ここではその事情が最も明瞭に見られる東京の事例に限定して、10年代に生成した「不良児対策」制度が20年代に「児童保護」として制度化する経緯を概観しておく。

### ①東京市幼少年保護所

まず、東京市の「幼少年保護所」について。この機関の設立の経緯については、

「本市に於ては大正元年職業紹介所の創立以来少年求職者に対しては、特に細心の注意を払ひて其の保護に努め、或は此を父兄に引き渡し、或

化院に収容する迄に至らざる程度の児童は保護を加え漸次善良なる方向に指導訓致する」ことを求める<sup>(23)</sup>

と、感化院収容には及ばないと鑑別された軽度の「不良児」を「保護」するための新たな機関の設置も求められている。

もう一点は、一点目とも密接にかかわるが、「科学的」処遇の導入である。

先の全国感化院長協議会でも第1回協議会（1911年）は各感化院における実践の紹介・交流に終始し、そこに何らかの統一性や法則性を求める議論は見られなかった<sup>(24)</sup>。

ところが、第2回協議会（1913年）では後に国立感化院の院医をつとめる三宅鑛一が講演を行い、「感化教育には精神病学の専門の医者が必要であることを力説」している。また、第3回協議会（1917年）では「児童の処遇及び調査の科学的研究……等に相当の論議が行はれた」と記録され、更に第4回協議会（1919年）では第1議題として「感化教育の統一改善を図る為内務省に専任監督官、若しくは督学官を置くこと」があげられている<sup>(25)</sup>。

先の菊地俊諦は1930年の時点で「不良児教育」の「過去と現在」を比較して、「精神病学や教育病理学の進歩しなかった時代に於ては、博愛慈善の篤志は、各種の児童を取り扱う唯一の、少くとも最要の思想であり、態度であった。」が、「今は全く然らず」「人道的精神に加うるに、更に科学的方法を以てするの必要に迫られた<sup>(26)</sup>」

と、同時期における感化教育の新たな課題が科学性にあることを論じている。

菊地にとって、感化教育における「科学性」とは、

「その個性たるや全く各人各様の感がある。これを厳密に鑑別し、正確に分類するには、医学、心理学等の研究に基づきて科学的調査を行わねばならぬ」、あるいは

「（不良児処遇上の不統一が著しいことを問題に取り上げ）吾人は一

日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)  
目下懸案中の一大問題である。……巣鴨分院の方には定員がない。入ってくるだけの子供は嫌でも応でも、収容せねばならぬことになって居るから、従って之に充分の教育を施すことができない<sup>(20)</sup>。」

こうした状況を一般化することはできないであろうが、少なくともこの時期、東京においては、無選別に収容される子どもを相手に、感化院では有効な対応方法に苦慮していたことが分かる。

## ②新たな処遇方法の模索と要求

叙上の状況の中で、関係者たちは新たな処遇方法の模索を始める。そのひとつは、「鑑別」、具体的には、鑑別のための個別調査と鑑別に基づく分類処遇である。

たとえば国立感化院では、

「創立の当初は入院児童は、すべて寄宿舍に収容して、然る後……他の寮舎に入らしめたが、多年の経験よりこの形式は必ずしも児童の為に有効ならざることを発見し、現在においては、入院時における児童の教育適応性を診定して、最も教育上の効果ありと信ずる寮舎を選定して、之に入らしめている<sup>(21)</sup>。」

と報告されているように、教育効果を上げるために子どもを個別に調査しその結果に基づいて分類する実践を始めている。

また、院内処遇だけでなく、院外処遇としても「鑑別」が注目されてくる。

内務省は、1911年以降、数年おきに「全国感化院長協議会」を開催しているが、1920年に開催された第5回協議会では、感化院長側から「5大都市に国立児童分類所」の設置が要請されている。それ以降の協議会でも繰り返し、「児童鑑別」の施設の設置や方法の開発が論題に取り上げられ続けている<sup>(22)</sup>。

中でも、東京では、

「この際、児童保護法を制定し市町村に不良児保護機関を設け感化院の保護機関たらしむると同時に小学校就学児童中性質不良にして且つ感

務教育という国家の意図を受けて、あるいは曲がりなりにも親権を背景に、子どもを養育・教育している学校や家族に対して、どのような論拠を用いれば、「正当」に介入できるのか。そこに位置を与えられたのが「児童の権利」であったのではないだろうか。

## 2 章 「不良児」対策としての児童保護の制度化

### （1）感化事業の行きづまり

#### ①感化事業関係者の直面した問題

日本における児童保護事業は、明治後期以降の感化救済事業からの展開として生成した。この時期感化事業関係者はどのような問題に直面していたのだろうか。

1918 年に開所した国立感化院では、当初どのようにして収容者を決定するかが問題になっていた。たとえば、院長の菊地俊諦は

「東京府に児童鑑別会といふものがありますが、ああいうものが地方にあって調査をされた後でありますと、私共でも大変によい」のだが、他の地域にはそういう条件はなく「静岡県においては感化し得る者として送越されたものもサテ段々調査して見ると早発性痴呆の疑ひがありまして、……送返しました<sup>(19)</sup>。」

と述べている。国立感化院は、感化法第 3 条で「感化院には適宜其他の状況に従ひ相当の類別区画を設けるを可とす」と規定されているのを受けて、「地方感化院の施設に任せることはできないもの」「矯正するに困難なもの」（菊地）の特別の施設として設置された。ところが収容するか否かの類別方法が明確でないために、施設の独自性が有効に機能しない事態があったのである。

一方、東京市内の感化院では、以下のような問題が指摘されていた。

「（東京市養育院に関して）今後差し当たり解決を要する問題は児童即ち巣鴨分院に収容する幼少年者及び井の頭学校生徒の教育法で、之が

## 日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

無能，虚弱，生まれたる家の経済状態などは，……之を取り除くに，努力せねばならぬ。……妊婦の監視法の如きは分て講究せられなければならぬ。」として，「発育成長の権利」を満たすために母の役割の大きいことを指摘し，また「社会の一員となるべき権利」については「家庭は児童を偏愛することを知って，人格の尊重すべきを知らない。学校は徳育の形式のみを教えて，活きた教育をして居ない。」<sup>(15)</sup>と，家庭や学校の現状を批判している。

富田は，児童問題については日本固有の家族制度による保護に委ねれば良い，とする識者の意見に対して，「我が国近時の産業の発展と貧困の増大は，果して薄弱ならんとする家族制度に信頼することが出来るであらうか」「児童保護立法は社会国家の基礎をなす次代の市民たり国民たる児童に対する国家の保護政策を確立し，児童の福利事業を統制することがこの目的<sup>(16)</sup>」として，児童問題に関しては，家族には信頼のいけないことを指摘している。

また，山崎は「どうしても私共の頭の隅には，子供を所有する……と云ふやうな考がこびり付いて居るやうに思うのであります。……真に児童を社会的に保護すると云ふ以上は，先づ子どもを親の所有権から解放することが緊要であります。」<sup>(17)</sup>と，親による子どもの支配を問題にしている。

児童保護員の調査報告でも，「我国に義務教育の制度布かれて数十年，大多数の児童は少なくとも尋常小学校六か年の教育を受けているのであるが，然しそれはどこまでも大多数であって，決して全部と云ふ事は出来ない」「かく多数の中途退学者を出すと云ふ事は義務教育の精神から云っても，又教育の機会均等の精神から云っても，等閑に付すことの出来ない問題である。」<sup>(18)</sup>と義務教育制度に対する批判が調査の前提におかれている。

児童保護という子どもに対する新たな関与を必要とした人達にとって，既存の学校や家族の現状は，放置できないところがあった。しかし，義

次に富田愛次郎は、同様にこの時期の変化を「私的救護より公的保護に、収容救助より家庭保護に、更に恩恵より権利へと進展しつつある」と述べている<sup>(12)</sup>。

また山崎巖は、「我国でも児童保護事業家は児童はよく生まれよく育ちよく教えられる権利があると云ふ事を往々唱える者があります。併しながら事實は児童の権利を認めないばかりか児童の天賦の人格をさえ蹂躪するが如き事実が非常に多いやうに思ふのであります<sup>(13)</sup>。」との言い方で述べている。

更に、2章で詳述する東京府独自の児童保護関係職員である児童保護員もまた、調査報告の冒頭で児童の権利にふれている。

「すべての児童をして現代文化社会の一員たらしむるには相当程度の教育を施し、その潜在的に有する機能を發揮せしむることが、社会の児童に対して果たすべき義務であり、また児童の社会に対して要求すべき権利である事は勿論である<sup>(14)</sup>。」

このように、同時期「児童の権利」「福祉」「福利」といった用語は、児童保護関係者の中では官民間問わず使用されていたことがわかる。

## （2）家族・学校批判としての「児童の権利」

では、それがいかに今日的な評価によれば「限界」をもつものであるにせよ、それ以前には「抵抗」運動の用語であった「権利」という言葉を、この時期内務省官吏が率先して使うようになったのはなぜであろうか。この点に関して、「資本主義の危機」という社会状況一般の問題に包摂して理解するのではなく、児童保護固有の論理に内在してその意味を理解することが本稿全体の課題であるが、ここでは、上にあげた論者の中に共通した論点を抽出し、2章以下の仮説を提示してみたい。

諸氏の論に共論しているのは、現実の子どもの養育・教育環境—具体的には、学校・教育制度・家族—に対する批判である。

まず、『人道』誌上での「児童の権利」論では、「母の無智，不謹慎，

## 1 章 「児童の権利」としての「児童保護」

### (1) 「権利」「福祉」「福利」概念の普及

ここではまず、同時期の内務省関係者及び児童保護事業関係者の論の中から、「権利」及び「福祉」「福利」について触れている部分を抜き出してみよう。

しばしば指摘されるように、生江孝之が『社会事業』誌上で「児童の権利」論を展開するのは1923年であるが<sup>(8)</sup>、それ以前の1910年代半ばに、感化事業の実践者からは雑誌『人道』誌上で「児童の権利」が論じられている<sup>(9)</sup>。

そこでは、「今児童に代はりて、其の権利を主張する要求を挙げん」として3点を指摘している。第1点目は、「母の胎内に宿れる子は、生まるべき、生産せしめらるべき権利あり」、第2点目は、「生まれたる児童は、正当に発育成長するの権能と要求とを有して居る」、第3点目は、「第三、児童が社会の一員となるべき権利を有するといふこと、……即ち社会有用の器となるべき権利を有」する、である。

又、この時期内務省社会局関係者の児童保護概説の中にも「権利」「福祉」の用語は頻繁に見られる。少なくとも、さまざまな場で内務省官僚として児童保護の概説を行っている以下の3者の中には明瞭である。

まず守屋栄夫は、この時期の児童保護事業の展開を「消極的救貧事業」から「積極的福祉事業」へと表現している<sup>(10)</sup>。

守屋は別のところでは、「救済」と「福利」の違いに言及して、「(社会事業とは一引用者、以下同じ)生活苦を救済すると云ふことで止まるものではない。」として、それだけでは「人間が生存をします上での最小限度の要求を満足してやると云ふだけ」であり、「(より高い生活に進み度いと)其の要求を是認致しまして、……レベル若しくはレベルに近い生活をなすことが出来るやうに其の福利を増進していくこと」が使命である、と述べている<sup>(11)</sup>。

提こそが今日総体として問われているのではないかと考えるからである。今日試みらるべきは、ある時期を現代からの「段階」として見るのではなく、その時代における固有の意味を明らかにすること、また、児童保護・児童の権利といった問題を社会理論一般の枠組みに包摂して理解するのではなく、その領域に固有の問題枠組みを明らかにすること、また、歴史における「意図」や「理念」を問うのではなく、「生きられた歴史」(中内敏夫)、あるいはその社会的機能の生成、を固有に明らかにすることではないだろうか。

主題に即して言い直すならば、20年代になぜ子どもに対する新たな関与の論理が、それも「権利」論を伴って、成立したのか。この新たな子ども処遇の論理は、あるいはその組織化された形態としての児童保護「制度」は、同時期に生きた人々にとってどんな「意味」をもったのか。特に「児童の権利」の語に基礎づけられることが、どんな「意味」をもったのか、この点を再検討することが本稿の課題である。

本稿の構成をあらかじめ示しておくと、第1章では、20年代の「児童保護」論がなぜ「児童の権利」という用語を多用しなければならなかったのか、に関して、つまり本稿の基本課題に対する仮説をあらかじめ設定してみる。第2章では、感化事業から児童保護制度が生成する様子を東京の事例を中心に概観する。ここから、第3章では、児童保護制度が成立することで子どもに対するどのような処遇の論理が生まれるのか、を整理する。第4章・5章では、児童保護の論理が既存の学校や家族に対してどのように言及したかを抽出し、第6章・7章では、制度化の社会過程を「階層分化」と「労働世界の変容」という同時期の主として都市における2つの社会変化に着目して、検討する<sup>(7)</sup>。

なお、主たる検討素材は、児童保護事業関係会議の報告書、関係雑誌、府県の年次報告書・調査報告書類に限られている。その点で、本稿は今後実証的に跡づけていくための認識の枠組みを提示することを目的とし、その限りにとどまるものである。



## 日本における子ども「保護」の制度化と「子どもの権利」(上)

たとえば、吉田久一は、社会事業史の1分野としての児童保護に着目し、「児童保護を成立させた目的や動機、思想」について、「社会連帯思想」や「治安対策」の一環という観点と同時に、「未熟ではあったが、戦後児童福祉に定着し始める生存権主体、あるいは児童福祉の専門化、運動化の予兆」でもあったとしている<sup>(4)</sup>。

また、古川孝順は、児童保護政策の成立に関しては、「体制的な危機」に陥った日本資本主義がとった「自らを維持していくための帝国主義的な政策」の一環として位置付けている<sup>(5)</sup>。

また同時期「児童の保護が児童の権利という側面から議論されるようになったこと」は「極めて重要な意味」をもつとしながら、それは「それほどまでに児童問題が、そしてその根底にある資本主義体制の危機が深刻化していることを示しているから」としている。「児童の権利」思想自体については、「十分な成果をあげえなかつただけでなく、やがて昭和恐慌を経て戦時体制に移行する過程で生み出されていく児童保護の変容に対する歯止めにもなりえなかつた」とその限界を指摘し、その理由はこの時期の権利思想が依拠していた「社会連帯」思想の問題性にあるとする。問題性とは、「社会の資本主義的・階級的な構成を直視しえないか、あるいはむしろそのような社会認識に対抗しようとしたところに成立」した思想である点に求めている<sup>(6)</sup>。

ここには、3つの認識が前提されている。ひとつは「児童保護」を「児童救済」の発展過程、「児童福祉」への到達過程の一段階として位置付ける歴史認識。二つには、同時期における児童保護を、「支配階級の意図への抵抗」としての「児童の権利」思想と、支配階級の意図を体言した「児童保護」政策との対抗関係において理解する社会認識。もうひとつは、「児童の権利」思想を、社会主義思想あるいは労働運動の展開の中に位置付け、到達点や限界をその観点から分析する権利認識。

こうした先行研究があるにもかかわらず、改めて「児童保護」という子ども関与のあり方の意味を問おうとするのは、上にあげたような諸前

り方」をめぐっては、今日さまざまな議論がある。その際の論点のひとつは、この条約で権利主体としての「子ども」観が、従来とは異なるものとして提示されていると見ることができるのか否か、であろう。

こうした問題が論点にせり上がる背景には、「子ども」に対する理解が揺さぶられつつあった現代日本の教育状況があると考えられる。たとえば、「体罰」問題に関して、「校則」問題に関して、総じて「管理主義」問題に関して、さまざまな位相でその問題は検討されてきたが、その位相のひとつには、現代のこうした状況を支えている「子ども」観をどう考えればいいのか、との問題があった。

端的には、「管理主義」の基底にある、「未熟」なる存在としての子ども、保護＝「教育的配慮」される存在としての子ども、という子ども観が俎上にのせられてきたのである<sup>(1)</sup>。そして、これと同時に、従来「管理主義」の批判の根拠として位置付けられてきた「子どもの権利」論の「子ども」観もまた、問い直されてきている<sup>(2)</sup>。

問いに対してどのような答がありうるのか、を導き出すためには、80年代以降の日本が、こうした問いが社会的な問いとして成り立つ時代となったことをひとまず確認し、迂遠ではあるが、その歴史的意味を「どう読めるか」考えることが必要ではないだろうか。

本稿は、以上の問題意識のもと、今日の「子ども」観が社会的制度として生成する過程の意味を検討しようとしている。その際、ひとまず検討対象にすえたのは、「児童保護」という子どもへの関与のあり方が社会的制度として成立する1920年代である。

1920年代前後を児童保護の成立期とみる時期区分論は、今日定説となっている<sup>(3)</sup>。この成果にひとまず従いつつ、児童保護という「子ども」に対する新たな関与が成立したことの歴史的意味、その関与のあり方と「子どもの権利」との関係、をあらためて検討してみることにする。

これまでの研究でも、すでにこの点についての検討は行われてきている。

# 日本における子ども「保護」 の制度化と「子どもの権利」(上)

平 塚 眞 樹

## 目次

### はじめに

#### 1 章 「児童の権利」としての「児童保護」

(1) 「権利」「福祉」「福利」概念の普及

(2) 家族・学校批判としての「児童の権利」

#### 2 章 「不良児」対策としての児童保護の制度化

(1) 感化事業のゆきずまり

(2) 「特殊児童」処遇制度の再編成—東京の場合

#### 3 章 児童保護制度における子ども処遇の論理

(1) 個別性

(2) 科学性

(3) 分類

(4) 標準化

#### 4 章 児童保護制度による教育制度の再定義

(1) 不良化防止・矯正機関としての学校観

(2) 義務教育制度の徹底

(3) 学校制度における分類処遇

(4) 児童保護制度の一環としての教育制度 ——以上本号

#### 5 章 児童保護制度による家族・親の再定義

#### 6 章 児童保護制度化の社会過程—都市中間階層生成の意味

#### 7 章 児童保護制度の社会過程—労働世界変容の意味

### はじめに

「子どもの権利条約」が「意味するもの」、あるいはその「引き取